

Les nationalités minoritaires d'Espagne face à l'Europe

Michael Keating

Volume 30, numéro 4, 1999

Les relations internationales des régions en Europe

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704086ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704086ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Keating, M. (1999). Les nationalités minoritaires d'Espagne face à l'Europe. *Études internationales*, 30(4), 729–743. <https://doi.org/10.7202/704086ar>

Résumé de l'article

La transformation de l'État en Europe de l'Ouest, et surtout l'intégration européenne, fournissent de nouvelles possibilités pour l'expression des revendications des nationalités minoritaires au sein des États. L'Espagne, depuis sa fondation, est un État plurinational. Cette diversité a été la cause de conflits politiques, notamment depuis la fin du 19^e siècle. Pour les nationalistes et régionalistes en Catalogne, au Pays Basque et en Galicie, l'Europe communautaire se présente comme une nouvelle arène politique dans laquelle peuvent s'exprimer leurs revendications d'autonomie. Dans le nouveau jeu que crée l'Europe, la stratégie des mouvements nationalistes consiste à chercher des opportunités pour élargir leur marge d'autonomie, tout en conservant un élément d'ambiguïté quant à leurs ambitions éventuelles. Pour certains d'entre eux, le but est l'indépendance nationale comme État membre de l'Union européenne, alors que d'autres cherchent de nouvelles formes d'autonomie dans une Europe transformée. Les trois nationalités historiques d'Espagne ont adopté des stratégies différentes, correspondant à leurs traditions distinctes et aux choix politiques faits par leurs élites.

Les nationalités minoritaires d'Espagne face à l'Europe

Michael KEATING*

RÉSUMÉ : La transformation de l'État en Europe de l'Ouest, et surtout l'intégration européenne, fournissent de nouvelles possibilités pour l'expression des revendications des nationalités minoritaires au sein des États. L'Espagne, depuis sa fondation, est un État plurinational. Cette diversité a été la cause de conflits politiques, notamment depuis la fin du 19^e siècle. Pour les nationalistes et régionalistes en Catalogne, au Pays Basque et en Galicie, l'Europe communautaire se présente comme une nouvelle arène politique dans laquelle peuvent s'exprimer leurs revendications d'autonomie. Dans le nouveau jeu que crée l'Europe, la stratégie des mouvements nationalistes consiste à chercher des opportunités pour élargir leur marge d'autonomie, tout en conservant un élément d'ambiguïté quant à leurs ambitions éventuelles. Pour certains d'entre eux, le but est l'indépendance nationale comme État membre de l'Union européenne, alors que d'autres cherchent de nouvelles formes d'autonomie dans une Europe transformée. Les trois nationalités historiques d'Espagne ont adopté des stratégies différentes, correspondant à leurs traditions distinctes et aux choix politiques faits par leurs élites.

ABSTRACT : The transformation of the state in western Europe, together with European integration, offer new possibilities for minority nations. Spain has always been a multinational state. Its diversity has caused conflicts, especially since the nineteenth century. For nationalists and regionalists in Catalonia, the Basque Country and Galicia, the European Union represents a new political arena in which to express their autonomist demands. In the new European political game, the nationalists' strategy is to seek opportunities to increase their margin of autonomy while remaining ambivalent about their ultimate aims. For some, the final goal is independence within the European Union, while others seek new forms of autonomy in a transformed Europe. The three historic nationalities have adopted different strategies, corresponding to their distinct traditions and political choices.

I – Le Nationalisme et l'État

Pour beaucoup de politologues et d'historiens, le nationalisme est un mouvement qui vise à la construction d'un État souverain, et c'est l'État-nation qui constitue l'unité fondamentale de l'ordre politique¹. Pour Kedourie, « le nationalisme est une doctrine inventée en Europe au début du 19^e siècle² », alors que Hobsbawm suggère que l'ère du nationalisme se limite à la période c.

* Professeur à l'Institut universitaire européen, Florence, Italie et à l'Université de Aberdeen, Écosse.

1. Cette tendance est si forte dans la tradition française qu'il n'y pas d'expression qui corresponde à la nation-statut en anglais. La traducteur de mon livre *Nations against the State* traita d'abord les mots *nation* et *state* comme identiques et même après mes corrections de cette erreur, l'éditeur insista pour que le titre soit traduit comme *Les défis du nationalisme moderne!*
2. E. KEDOURIE, *Nationalism*, London, Hutchinson, 1960.

1789-1990³. Donc le nationalisme est contemporain de l'État moderne, il n'existait pas avant la construction de l'État, et il ne pourra pas exister dans la nouvelle époque quand l'État classique sera remplacé par un nouvel ordre politique. Il est notable que cette perspective ne soit pas partagée par ceux qui ont leurs origines dans les nationalités minoritaires des États de l'Europe occidentale. Ceux-ci regardent le nationalisme comme un principe politique qui peut changer d'expression institutionnelle selon l'époque, et qui en principe, existe indépendamment du concept de l'État⁴.

Donc nous devons faire une distinction entre l'État et «l'État-nation». Si l'idée d'État est assez ancienne, l'État-nation est le produit de la modernité. Il représente la coïncidence, dans un territoire délimité, entre plusieurs principes d'ordre politique, social et économique. Il est le cadre principal de l'identité collective, une identité qui est renforcée et transmise par des mécanismes de socialisation, notamment les politiques de la culture et de l'éducation. Cette identité à son tour fournit la base de la solidarité sociale. L'État est la base de la sécurité interne et externe. Il fournit le cadre du système économique, et nous pouvons donc parler d'économies nationales avec des frontières définies bien que perméables. L'État est, bien entendu, un ensemble institutionnel et un mécanisme pour la production des politiques publiques. Là où les institutions coïncident avec la nation, comme identité collective et culture, nous pouvons parler d'État-nation. Mais, comme le note Walker Connor⁵, les États-nations dans ce sens limité sont des exceptions dans le monde. Ils résultent de la fragmentation ethnique des empires multinationaux (en Europe de l'Est) ou des efforts séculaires de construction nationale (*state-building*) en Europe de l'Ouest. Ailleurs, dans les États multinationaux comme le Royaume-Uni, le Canada ou l'Espagne, la relation entre les principes d'État et de nation est la cause de tensions permanentes, et la gestion des diversités est une tâche permanente du système politique.

À la fin du 20^e siècle, l'État fait face à des transformations importantes. Il est menacé d'en haut par les nouveaux régimes internationaux, notamment l'Union européenne, et d'en bas par les nouveaux mouvements sociaux et politiques de base territoriale. S'il garde des compétences importantes, sa marge de manœuvre est limitée par les réseaux interdépendants nationaux ou internationaux. Son autonomie en matière de politique économique est réduite par des pressions venant de trois directions ; d'en haut, il y a le processus de mondialisation, la mobilité accrue des capitaux, et l'essor de l'entreprise multinationale; d'en bas, il y a les effets des restructurations économiques sur

3. E. HOBSBAWM, *Nations and nationalism since 1780*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
4. M. FOLCH-SERRA, «The Everyday Aspects of Nationalism in Catalonia», *International Journal of Comparative Race and Ethnic Studies*, 2, 2, pp. 35-45, 1995 ; M. KEATING, *Les défis du nationalisme moderne. Catalogne, Québec et Écosse*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1997 ; Josep R. LLOBERA, *The God of Modernity. The Development of Nationalism in Western Europe*, Oxford, Berg, 1994.
5. Walker CONNOR, «A Nation is a Nation is a State, is an Ethnic Group, is a ...», *Ethnic and Racial Studies*, 1, 4, 1978, pp. 379-388.

le terrain, qui suivent leurs propres logiques ; en face, il y a le processus de libéralisation et déréglementation poussé par l'idéologie néo-libérale et la pratique des gouvernements à la recherche de nouveaux mécanismes d'action. Ces changements ont effectivement rompu les liens entre les processus de restructuration économiques et sociaux, et le système politique, avec ses principes de responsabilité, de représentation, et de légitimité démocratique. Ils ont également menacé les vieux compromis sociaux, négociés au sein des systèmes politiques nationaux après la Deuxième Guerre mondiale. Il est particulièrement difficile de mettre en œuvre des politiques d'aménagement du territoire dans une économie mondialisée où les entreprises ont la liberté absolue d'investir là où elles peuvent tirer les plus grands profits.

En même temps, nous assistons à la construction d'un nouveau régime politique, au niveau continental, ce qui fournit un nouvel espace politique et social, et un nouveau cadre pour l'expression des identités. Si nous comparons ce nouvel espace politique avec l'espace traditionnel que représente l'État, cela paraît assez désorganisé et complexe. Nous sommes loin d'un consensus sur la nature de ce nouvel espace. Il y a ceux qui suggèrent que dans l'Europe communautaire les États restent maîtres du jeu, alors que d'autres croient qu'il existe une multitude de niveaux d'action en Europe, et que même les régions ont des possibilités d'action à la marge des États.

Quel que soit l'équilibre entre les États et les institutions communautaires, il est évident que l'Europe fournit un nouveau contexte pour les nationalités minoritaires et pour la gestion de la question des nationalités. Dans l'espace communautaire, il est très difficile de parler de la souveraineté dans son sens traditionnel, bien qu'il ne manque pas de personnalités politiques qui continuent à soutenir cette doctrine vétuste, notamment en Angleterre (et je précise Angleterre et non pas Royaume-Uni). Dans ce nouveau monde où la souveraineté est dispersée et partagée, de nouveaux modèles de l'État sont possibles, ainsi que de nouvelles combinaisons autour des principes de la nation et de l'État. L'Europe encourage également le développement de sentiments d'appartenance et d'identité multiples de la part des citoyens, ce qui ouvre une nouvelle brèche dans la doctrine de l'État-nation. Ce n'est pas seulement l'Union européenne qui remet en question la doctrine de la souveraineté de l'État et le principe d'identité entre l'État et la nation. Le Conseil de l'Europe, et notamment sa Convention européenne pour la Protection des Droits de l'Homme, effectuent, pour la première fois, une distinction entre l'État et les droits civiques et humains. Dans ces circonstances, le nationalisme peut prendre diverses formes, et dans plusieurs cas les mouvements nationalistes ont abandonné leurs efforts pour obtenir un État-nation, et cherchent d'autres formes d'autonomie et de reconnaissance symbolique. L'Europe leur fournit deux choses : elle leur donne des opportunités conjoncturelles pour intervenir dans le processus politique (*policy making process*) ; et, ce qui est peut-être plus important, elle crée un nouveau domaine symbolique, c'est-à-dire un espace discursif dans lequel les mouvements nationalitaires peuvent

revendiquer la reconnaissance de leur statut de nation, sans remettre en question la légitimité de l'État.

Ce monde complexe, avec ses multiples niveaux d'identité et d'action est bien nouveau, mais en même temps il rappelle un monde plus ancien, d'avant la montée de l'État-nation. Les mutations qu'imposent la mondialisation et l'eupéanisation affectent les divers États de manières distinctes. Certains, comme la France ou l'Allemagne, restent de vrais États-nations, où l'identification entre l'État et la nation n'est pas remise en question. Dans d'autres États, comme le Canada, la Belgique, le Royaume-Uni ou l'Espagne, la crise de l'État révèle des clivages fondamentaux et les mouvements nationalistes s'en sont servis pour construire un autre modèle d'État et de nation.

II – L'Espagne, la nation et l'Europe

L'État espagnol, qui était historiquement faible, ne réussit jamais à construire un État-nation à l'instar de la France. Même à la suite de son unification au 16^e siècle, l'Espagne restait une confédération des royaumes de Castille et d'Aragon, eux-mêmes étant différenciés (les trois territoires du Royaume d'Aragon avaient chacun leurs États Généraux, et les provinces basques gardaient des privilèges importants à l'intérieur de la Castille). Si l'État supprima finalement les institutions autonomes de la Catalogne en 1714, et celles des provinces basques au 19^e siècle, il ne réussit jamais à imposer une identité unique. Ni les républicains, ni les monarchistes, n'auront le pouvoir ou le prestige nécessaire pour imposer la nationalité espagnole aux nationalités minoritaires, et la crise de l'État à la fin du 19^e siècle sera marquée par la montée des nationalismes catalan et basque. La répression franquiste après 1939 ne servit qu'à redonner du courage aux nationalistes et à instaurer un lien d'identification entre la restauration de la démocratie et la reconnaissance des droits des nationalités minoritaires.

La question des nationalités fut donc l'une des plus pressantes pendant la transition à la démocratie en Espagne. L'accession à la Communauté européenne fut l'une des autres priorités politiques, puisque la classe politique regardait l'Europe comme une garantie de stabilité démocratique, un stimulant économique et une force pour la modernisation sociale. L'Europe était vue par les nationalistes minoritaires comme un cadre qui leur permettrait d'avancer leurs revendications sans un affrontement direct avec l'État espagnol. Donc l'Europe est un thème clé pour les nationalistes modérés en Catalogne et au Pays Basque. Les deux principaux partis nationalistes, *Convergència i Unió* et le *Partido Nacionalista Vasco* soutiennent fortement l'intégration européenne tout en restant ambigus quant à leurs aspirations finales. Ils ne revendiquent pas l'indépendance nationale, mais ils ne la rejettent pas non plus, et ils parlent plutôt des possibilités de construction nationale (*nation building*) et d'autonomie en Europe, souvent en alliance avec d'autres régions et d'autres nations-sans-État. Cette stratégie est basée sur les

nouvelles possibilités que fournit l'Europe communautaire, et également sur les traditions politiques catalanes et basques qui n'ont jamais reconnu l'idée de souveraineté absolue et indivisible. Les trois nationalités historiques (Catalogne, Pays Basque, Galicie) cherchent toutes des moyens d'insertion dans le nouveau jeu européen, mais il y a des différences importantes dans leurs stratégies et les atouts dont elles disposent pour les mettre en œuvre.

III – La Catalogne et l'Europe

Depuis sa naissance à la fin du 19^e siècle, le nationalisme catalan a mis l'accent sur la nécessité de modernisation sociale et économique, et sur le rapprochement à l'Europe. Les deux thèmes coïncidaient, dans la mesure où l'Europe était considérée comme symbole de la modernité en Catalogne comme ailleurs en Espagne. Mais, au début du 20^e siècle, l'attitude de la bourgeoisie catalane envers l'État était pleine d'ambiguïté. Les entrepreneurs catalans rejetaient l'État traditionnel, dominé par l'oligarchie agricole et militaire, mais en même temps ils avaient besoin de la protection tarifaire de l'État contre les produits allemands et britanniques qui leur assurait le monopole du marché espagnol. Ils avaient également besoin de l'État gendarme pour réprimer leur propre prolétariat, le plus révolutionnaire d'Europe. Cette contradiction explique en grande partie l'échec du projet nationaliste bourgeois des années 1920 et 1930, et la montée d'un nationalisme radical ou de gauche. Après la Deuxième Guerre mondiale, le mouvement catalan, alors dans la clandestinité, se rapprochait des mouvements européens de la démocratie chrétienne et de la social-démocratie, et adoptait une politique en faveur de l'intégration européenne et du libre-échange.

Suite à la transition vers la démocratie, le gouvernement autonome, la Generalitat, fut rétabli et depuis 20 ans il est dominé par *Convergència i Unió*, une coalition de centre-droite et qui prône un nationalisme modéré. Son leader, Jordi Pujol, fut l'un des premiers hommes politiques à adopter le concept d'Europe des Régions, qu'il présente comme un cadre pour les aspirations autonomistes de la Catalogne. Pour Pujol, il y a une distinction nette entre cette idée et le séparatisme, et il a maintes fois déclaré que la Catalogne du futur doit faire partie à la fois de l'Europe et de l'Espagne. En même temps, la politique extérieure de la Generalitat s'étend hors de l'Europe, notamment vers la Méditerranée, l'Europe centrale et l'Amérique latine. Pujol ne précise pas quel est le point d'arrivée auquel il aspire, mais il est entendu que ce serait un peu comme le statut de la Catalogne d'avant 1714, une nation autonome mais pas indépendante, au sein d'une grande confédération et qui maintiendrait des relations économiques, sociales et politiques avec le monde, relations qui ne passeraient pas nécessairement par Madrid.

L'*Esquerra Republicana de Catalunya* est plus indépendantiste, mais seulement à long terme. Elle aspire à une Catalogne indépendante dans une Europe des Peuples où les grands États auraient disparu. Le parti socialiste (Partit dels Socialistes de Catalunya), affilié aux socialistes espagnols, est en faveur d'un

système fédéral et d'un rôle pour les régions en Europe, mais sans l'élément de nationalisme qui marque les attitudes de la ciu. Donc, s'il n'y a pas consensus sur le futur de la Catalogne en Espagne et en Europe, il y a du moins un accord sur les grands thèmes, notamment sur le rejet de l'État centralisateur et également du séparatisme.

Nous trouvons ce lien entre nationalisme minoritaire ou régionalisme et intégration européenne ailleurs en Europe. En Catalogne, cependant, il est construit par les acteurs politiques sur la base des traditions historiques d'identités multiples. Les enquêtes montrent constamment que pour la majorité des Catalans il n'y a pas d'incompatibilité entre l'identité catalane et l'identité espagnole. Maintenant, une troisième identité, avec l'Europe, s'incorpore graduellement à la mentalité catalane. Selon l'Enquête Mondiale des Valeurs de 1990⁶, les Catalans étaient légèrement moins enthousiastes pour l'Europe que les autres Espagnols. Ils n'étaient pas anti-Europe, mais regardaient l'Europe plutôt comme un espace politique neutre, moins hostile à leurs revendications traditionnelles que ne l'est l'État espagnol. Vers la fin des années 1990, les Catalans sont devenus plus enthousiastes, et le sentiment d'identités multiples s'étend. L'identité européenne est maintenant plus forte qu'auparavant et, pour les Catalans nés en Catalogne, l'identité européenne est aussi forte que l'identité espagnole⁷.

Bien que la constitution actuelle de l'Union européenne ne soit pas à la mesure de ses aspirations, le gouvernement catalan se sert au maximum des opportunités qui existent pour être présent en Europe. Le *Patronat Català Pro Europa*, qui fut même établi avant l'accession de l'Espagne à la CE, est un consortium mixte public/privé. Cette formule correspond à la stratégie de la Generalitat d'assurer que la présence catalane à l'extérieur soit faite autant par les représentants de la société civile et par les entreprises que par le gouvernement autonome. Cela n'empêche pas les partis de l'opposition de reprocher à la ciu ses tentatives de monopole du mouvement catalan et des organisations de la société civile. C'est vrai que la paradiplomatie en Catalogne est dominée par la personnalité de Pujol, qui utilise la stratégie de projection extérieure comme un moyen de construire et de consolider son leadership à l'intérieur de la communauté autonome. Il y a aussi des tensions entre la Generalitat et la mairie de Barcelone, qui cherche à projeter la ville comme une grande métropole européenne et méditerranéenne. Cette tension atteindra son apogée lors des Jeux Olympiques de 1992; elle fut aussi une conséquence du conflit de personnalité entre Pujol et Pasquall Maragall, ancien maire de Barcelone et candidat à la présidence de la Generalitat en 1999.

6. F. Andrés ORIZO et A. Sanchez FERNANDO, *El sistema de valores dels catalans. Catalunya dins l'enquesta europea de valores dels anys 90*, Barcelona, Institut Català de Estudis Medierranis, 1991.

7. José Luis Sangrador GARCÍA, «Identidades, actitudes y estereotipos en la España de las Autonomías», *Opiniones y Actitudes*, 10, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1996.

La Generalitat n'a pas établi une présence distincte à Bruxelles, même après l'aval de la Cour Constitutionnelle dans un cas concernant la représentation du gouvernement basque. S'il y a de temps en temps des conflits entre Barcelone et Madrid sur la politique européenne ainsi que sur la politique domestique, le bureau que maintient le Patronat Català Pro Europea à Bruxelles travaille en coopération avec la délégation espagnole sur les questions d'intérêt commun. La Catalogne est très active dans les organisations interrégionales, notamment l'Assemblée des Régions d'Europe et le Comité des Régions. Lors des préparations de la conférence intergouvernementale de 1996-97, la Generalitat revendiqua le renforcement du rôle du Comité des Régions, qui aurait le droit de porter plainte auprès de la Cour de Justice lorsque le principe de subsidiarité ne serait pas respecté par les États ou par les instances de l'Union. Elle demanda aussi la séparation des représentants des municipalités du Comité, qui serait limité aux vraies régions. Il faut admettre, néanmoins, que ces demandes ne furent pas incorporées au Traité d'Amsterdam. La Catalogne est aussi très active dans le Parlement Européen et la Generalitat est très fière d'une résolution du Parlement qui reconnaît le catalan comme langue communautaire, bien que la résolution n'eut pas d'effet pratique.

La Catalogne est aussi active dans les réseaux de coopération interrégionaux où elle cherche des ressources complémentaires pour sa stratégie économique et des partenaires pour faire pression sur les instances de l'Union européenne. Le partenariat le plus célèbre est celui des « Quatre Moteurs de l'Europe », un consortium de régions de haute technologie qui lie la Catalogne avec les régions Rhône-Alpes, Baden-Württemberg et Lombardie. Si en réalité le niveau de développement technologique de la Catalogne n'est pas comparable à celui de ses partenaires, sa participation dans les travaux des Quatre Moteurs lui donne un grand prestige en Espagne et en Europe.

La stratégie catalane en Europe se base sur des initiatives ponctuelles plutôt que sur des grands gestes ou des confrontations spectaculaires. Les leaders catalans sont à la recherche constante d'occasions pour intervenir et pour élargir la marge de manœuvre disponible aux régions en Europe. D'une certaine manière, cette stratégie a réussi, et les régions ont désormais une place reconnue dans la politique communautaire. En revanche, l'équilibre du pouvoir entre l'État et les régions reste toujours en faveur de l'État. La stratégie de la *ciu*, de construire une nation sans État, a plus de crédibilité dans une Europe intégrée, mais il reste beaucoup d'incertitudes, et un écart existe entre le discours nationaliste d'un Pujol et la réalité qui fait que la Catalogne n'est pas une région comme les autres. Certains jeunes nationalistes s'impatientent de la ligne prudente de Pujol et demandent que la *ciu* revendique l'indépendance de la Catalogne. Par ailleurs, l'union économique et monétaire en Europe entraînera une diminution notable du pouvoir et du prestige de l'État, et rendra l'idée de l'indépendance plus réaliste.

IV – Le Pays Basque et l'Europe

Les origines du nationalisme basque sont très distinctes de celles de son homologue catalan et s'il y a eu quelques convergences entre eux dans les décennies récentes, il reste des différences importantes. Dès ses origines, à la fin du 19^e siècle, le nationalisme basque fut fortement particulariste et insulaire, et son attitude vers les non-Basques prit les formes de mépris et même de racisme⁸. Il était conservateur et anti-industriel, voire réactionnaire. Au cours du 20^e siècle, après l'adhésion au nationalisme d'un secteur de la bourgeoisie industrielle, ses comportements furent modifiés, mais le particularisme reste un des traits marqués du nationalisme basque. L'industrialisation entraîna également l'insertion du Pays Basque dans les circuits du commerce international, et les entreprises basques établirent des relations étroites avec d'autres pays, notamment le Royaume-Uni⁹. Pendant la Deuxième République et la Guerre Civile, le gouvernement autonome basque cherchait des contacts et des appuis à l'étranger. Le Parti Nationaliste Basque (PNV) en exil fut converti à la cause de l'intégration européenne par ses partenaires de l'International Chrétien Démocrate et en 1949 abandonna sa politique d'indépendance nationale en faveur de l'autonomie dans une Europe fédérale¹⁰. Depuis la transition à la démocratie et la restauration du gouvernement autonome, les leaders basques ont mis l'accent sur l'Europe, mais il y a des différences importantes avec le cas catalan. Si le PNV, comme le CIU, garde une certaine ambiguïté quant à ses aspirations finales, l'élément séparatiste reste plus fort dans le mouvement basque. Le PNV rejeta la constitution espagnole de 1978, parce qu'elle ne reconnaissait pas les droits historiques des *fueros*, comme droits originels du peuple basque. Il est évident qu'à long terme les leaders du PNV visent un Pays Basque indépendant dans une Europe unifiée, en contraste avec les gens du CIU qui précisent toujours que le futur de la Catalogne doit se trouver dans une Espagne confédérale.

Le nationalisme basque est aussi plus divisé que le nationalisme catalan et un secteur radical regroupé autour de *Herri Batasuna* revendique l'indépendance sur la base des sept provinces historiques, y compris la Navarre et les trois provinces basques en France. Cette division, et la campagne terroriste de ETA (dont Herri Batasuna est l'aile politique) rendent plus difficile la construction d'un projet consensuel au Pays Basque. L'irrédentisme des nationalistes radicaux n'est pas compatible avec les formes actuelles que prend l'intégration européenne, qui sont basées sur le respect des frontières des États, ce qui est la condition préalable de toute politique de coopération transfrontalière.

8. José-Luís De La GRANJA, *El nacionalismo vasco: un siglo de historia*, Madrid, Tecnos, 1995.
Arana GOIRI, Sabino «Errores catalanistas», Bizkaitarra, 22 avril, 1894, reproduit dans Santiago de PABLO, José Luis de la GRANJA et Ludger MEES (dir.), *Documentos para la historia del nacionalismo vasco*, Barcelona, Ariel, 1998.

9. Curieusement les Basques, même les nationalistes, ont l'habitude d'utiliser l'expression Angleterre lorsqu'ils parlent en fait du Royaume-Uni.

10. Partido Nacionalista Vasco, *Ponencias aprobadas en la Asamblea General celebrada los días 2 y 3 de diciembre de 1995*

Selon les enquêtes d'opinion, les Basques se sentent à la fois moins espagnols et moins européens que les Catalans. Dans l'enquête du CIS de 1994, les «scores» moyens d'identification avec la région, avec l'Espagne, et avec l'Europe, ainsi que les attitudes envers les autres, furent calculés sur une échelle de 0 à 10. Le score moyen au Pays Basque ne fut que 5,71, en comparaison avec 8,26 en Catalogne et 8,8 pour l'Espagne entière. En ce qui concerne l'identification avec l'Europe, le score moyen au Pays Basque ne fut que 5,2; ce qui présente un contraste avec des scores de 7,48 en Catalogne et 6,8 dans toute l'Espagne. Si nous considérons les attitudes des Basques et des Catalans envers les autres Européens, nous arrivons à une conclusion similaire. Si les Basques regardent les Espagnols moins favorablement que ne le font les Catalans (6,13 et 7,64 respectivement) le contraste est encore plus marqué en ce qui concerne les Européens. Le score moyen de l'image des Européens auprès des Basques n'est que de 5,14 alors que les Catalans regardent les Européens plus favorablement, avec un score moyen de 7,36¹¹. Donc, il est évident que les Basques sont moins habitués aux identités multiples que ne le sont les Catalans.

En revanche, le PNV soutient fortement tous les aspects de l'intégration européenne, y compris la monnaie unique. Comme le CIU, il joue le jeu de l'Europe des Régions, bien que ses aspirations soient plus radicales que celles des Catalans. En 1995 le PNV produit une proposition pour donner au Pays Basque une représentation directe dans les institutions communautaires. Une telle idée n'est pas strictement compatible avec la constitution actuelle de l'Union européenne. Plus récemment, le gouvernement basque a demandé l'application à l'Espagne de l'Article 146 du traité de Maastricht qui permet qu'un ministre régional représente l'État au Conseil des ministres. Les Catalans ont été plus réticents à invoquer cette possibilité parce qu'ils considèrent qu'elle nécessite un amendement constitutionnel et ils n'ont pas voulu rouvrir le dossier de la Constitution. Ils sont aussi conscients que le système, tel qu'il existe en Allemagne, nécessiterait l'accord préalable de toutes les communautés autonomes avant chaque série de négociations. Comme d'habitude, la position des Basques est plus particulariste. Ils envisagent une représentation seulement des régions concernées directement par une proposition de loi communautaire, ou même une représentation directe du Pays Basque.

La première initiative pour une représentation basque à Bruxelles date de 1986, quand la société de développement basque (SPRI), une agence publique qui dépend du gouvernement basque et des entreprises, ouvrit une délégation pour suivre les dossiers économiques qui peuvent affecter les entreprises de la région. Mais le gouvernement basque veut se comporter comme un État et donc il cherche depuis longtemps une représentation directe et politique. En 1988 le gouvernement basque établit une délégation officielle, mais le gouvernement espagnol de Felipe Gonzalez porta plainte auprès de la Cour Constitu-

11. José Luis Sangrador GARCIA, *op. cit.*

tionnelle, insistant pour que l'État tienne le monopole de représentation extérieure. Entre-temps, les Basques fondèrent une société publique, Interbask, pour assurer une présence «non gouvernementale» à Bruxelles. Enfin, en mai 1994, la Cour Constitutionnelle donna son aval à la représentation directe des communautés autonomes, et le gouvernement basque établit sa propre délégation.

Le Pays Basque reçoit plus de fonds structurels que la Catalogne et, bien que l'argent passe toujours par Madrid, le gouvernement basque maintient des liens importants avec la Commission pour coopérer dans la planification et la gestion de ces fonds. Le gouvernement basque soutient fortement le Comité des Régions et les autres initiatives interrégionales, bien qu'il n'ait pas montré un protagonisme égal à celui des Catalans. Comme la Catalogne, le Pays Basque participe aux organisations interrégionales comme la Conférence des Régions Périphériques Maritimes et son Arc atlantique. Il participe également à une série d'initiatives transfrontalières avec la Région Aquitaine en France. Ces initiatives peuvent rassembler les Basques des deux côtés des Pyrénées, mais la violence politique de l'ETA a jusqu'à récemment posé des obstacles énormes à la coopération pacifique.

L'enthousiasme du gouvernement basque pour l'Europe est néanmoins tempéré par les conséquences négatives qu'ont parfois l'intégration du marché et les politiques communautaires pour le Pays Basque. La politique de la pêche, les restructurations dans la construction navale et les restrictions sur la production des produits laitiers suscitent des oppositions farouches de la part des intéressés basques. La Commission a questionné l'effet des avantages fiscaux accordés qu'octroie le gouvernement basque aux entreprises sur la base du *concierto económico*. Celle-ci permet au Pays Basque et à la Navarre de déterminer la base et les taux des principales taxes, d'en percevoir le produit, et de ne payer qu'une contribution négociée à Madrid¹². En février 1999, alors que la Commission obligea l'entreprise Daewoo à rembourser une partie des subventions qu'elle avait reçues, le gouvernement basque demanda que l'État espagnol défende ses intérêts auprès de la Commission!

Le discours symbolique d'eupéanisme trouve moins d'écho dans le Pays Basque qu'en Catalogne, parce que la tradition européenne est historiquement moins forte et que l'esprit d'isolement est plus fort chez les Basques. Si en Catalogne, le discours de l'Europe des Régions représente une stratégie et un but assez bien défini, pour beaucoup de Basques l'Europe des Régions n'est qu'une étape vers la dissolution de l'État et donc l'indépendance du Pays Basque.

12. Le *concierto económico* fut introduit en 1878 en remplacement des vieux *fueros* des provinces basques. Les provinces (territorios históricos) décident des impôts, sous certaines conditions imposées par l'État et par les règles européennes. Ce privilège, supprimé par Franco, fut réintroduit pour Vicaya et Guipúzcoa après la transition à la démocratie. En Alava et en Navarre Franco respecta le *concierto económico* parce que ces provinces avaient soutenu les franquistes dans la guerre civile.

V – La Galicie en Europe

Le nationalisme a toujours été moins fort en Galicie que dans les deux autres nations historiques d'Espagne. La culture politique galicienne reste conservatrice, marquée par des réseaux clientélistes qui dépendent du pouvoir central de Madrid. Le nationalisme a toujours été fragmenté et le *Bloque Nacionalista Galego*, qui est l'opposition principale dans le parlement régional, est une coalition hétérogène qui inclut nationalistes radicaux, régionalistes modérés, sociaux-démocrates et marxistes. Jusqu'à récemment, il a adopté une rhétorique anti-européenne et un peu démagogue, il a critiqué fortement les effets adverses des politiques communautaires dans des secteurs comme le lait, la construction navale et la pêche, sans l'engagement positif avec l'Europe qui caractérise la stratégie des nationalistes dans certaines autres régions périphériques de l'Union européenne. Maintenant il a abandonné la ligne anti-européenne et poursuit une vision de l'Europe des peuples au-delà de l'Union européenne actuelle. Dans cette vision, qui ressemble à l'attitude utopique de la Esquerra Republicana de Catalunya, il y aura un rôle pour les petites nations. Par opposition à la Catalogne et au Pays Basque, il n'y a pas de parti nationaliste bourgeois, bien qu'il y eût une tentative de construction d'un nationalisme libéral dans les années 1980 (*Coalición Galega*). Le gouvernement autonome de la Galicie est dirigé par le parti conservateur espagnol, le *Partido Popular*. Celui-ci est aussi divisé en deux courants, le premier est lié à Madrid et tend vers le néo-libéralisme, tandis que l'autre est implanté au niveau provincial il prône des valeurs traditionnelles et il prend en charge les réseaux clientélistes. Ces deux courants sont unis par le président régional, Manuel Fraga, un grand notable devenu régionaliste depuis qu'il se retira de la politique madrilène pour se consacrer à son pays natal. Le régionalisme de Fraga est bien distinct du nationalisme catalan ou basque, puisqu'il est basé sur l'unité de l'État espagnol et la nationalité unique des espagnols. Dans les limites de l'unité espagnole, Fraga poursuit l'idée de l'Europe des Régions, imaginée comme un système de gouvernement à trois niveaux, appliquant le principe de subsidiarité et une présence galicienne à Bruxelles. Fraga voyage constamment en Europe et Amérique latine, pour projeter l'image d'une Galicie dynamique (et l'image de Fraga comme homme d'État). Le fait que la Galicie bénéficie massivement des fonds structurels également justifie des relations étroites avec Bruxelles.

Les Galiciens ont un sentiment d'identité régionale assez fort, mais pour la majorité d'entre eux cette identité est bien compatible avec l'identité espagnole¹³. Ils sont légèrement moins positifs que l'Espagnol moyen dans leurs attitudes envers les autres Espagnols et les Européens; et ils se sentent un peu moins espagnols et un peu plus européens que la moyenne. En Galicie il n'y a pas les contrastes marqués que nous trouvons en Catalogne avec ses identités multiples et dans le Pays Basque avec son particularisme historique.

13. Félix MORAL, «Identidad regional y nacionalismo en el Estado de las Autonomías», *Opiniones y Actitudes* 18, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994.

Donc les Galiciens sont moins intégrés en Europe que ne le sont les Catalans, mais l'Europe commence à exercer des effets importants dans la politique galicienne. L'imposition de normes européennes dans l'administration et la nécessaire adaptation aux exigences du marché unique déstabilisent déjà les réseaux clientélistes de la région. La politique régionale est désormais européanisée et la Commission insiste pour que dans les projets de développement la Galicie mette moins d'accent sur les infrastructures, instrument traditionnel du clientélisme, et pour que la région fasse plus d'efforts dans les domaines de la formation, de l'innovation et de la promotion des entreprises. Les vieilles pratiques politiques sont enracinées dans les petites villes et la campagne, où la population est en déclin et sont moins répandues dans les grandes villes et les secteurs dynamiques. L'Euro-Région, qui lie la Galicie avec le nord du Portugal, est un autre facteur de dynamisme qui, à long terme, peut réduire le poids du pouvoir central de Madrid. Ce qui manque c'est une coalition politique qui ait une vision cohérente pour le développement de la Galicie, et de sa position en Espagne et en Europe.

En conclusion : Les nations au-delà de l'État

Le processus d'intégration européenne a transformé la vieille question des nationalités en Espagne. Dans le passé la vision unitaire des élites madrilenes avec leur idéologie *españolista* était en pleine contradiction avec la vision des nationalités minoritaires, pour lesquelles l'Espagne était un État multinational, ou même seulement un cadre politique et administratif sans nationalité propre. Le nouveau système d'autonomie régionale, et l'intégration européenne, fournirent entre eux un nouveau cadre dans lequel la souveraineté n'est plus absolue, et où plusieurs identités politiques puissent coexister au sein d'une même communauté. L'Europe fournit en plus, des occasions pour les nations minoritaires d'agir à la marge des cadres étatiques, et donne des ressources symboliques et réelles pour la construction nationale. Tous ces éléments servent à normaliser la politique territoriale et à la maintenir dans les limites de la constitution, et de la démocratie, exception faite du nationalisme radical basque.

Les observateurs ont souvent remarqué que la diversité territoriale fait de l'Espagne un laboratoire pour l'étude comparée de la politique. La diversité des conditions rend difficile la construction d'un cadre juridique pour la participation des communautés autonomes dans la politique européenne comme il existe en Allemagne. Les rapports entre le centre et la périphérie en Espagne (et par extension des régions espagnoles à l'Europe) passent par les partis politiques et ceux-ci ont des objectifs, des stratégies et des visions de l'Europe bien distincts. Donc un système comme le système allemand, où les Länder peuvent discuter de leurs affaires dans le Bundesrat et arriver à un consensus ou à une décision par majorité, sera également difficile. Il est notable que les pactes de soutien du gouvernement Aznar en 1996 étaient négociés individuellement et bilatéralement par les Catalans, les Basques et les Canariens.

En ce qui concerne les relations entre les nationalités et l'Europe, nous observons trois modèles distincts. La stratégie catalane, fondée sur l'idée de souveraineté diffusée et sur les traditions catalanes d'actions dans des sphères multiples, met l'accent sur la gestion des nouveaux réseaux de pouvoir. Les déclarations répétées des leaders de la *ciu*, qu'ils n'aspirent pas au séparatisme sont un moyen pour assurer aux élites espagnoles qu'ils ne posent pas une menace à l'État (bien que la stratégie ne réussisse pas toujours). Les Catalans utilisent l'Europe comme un nouvel espace discursif dans lequel ils peuvent élaborer le concept de la nation sans État, en même temps qu'ils se servent des opportunités qu'elle fournit pour avancer les intérêts spécifiques de la Catalogne. Ils ne spécifient jamais le but final de leur stratégie, mais ils précisent qu'il s'agit d'une autonomie plus grande pour la Catalogne, d'une reconnaissance de la plurinationalité de l'Espagne et d'un meilleur rôle pour les nations sans État en Europe. La stratégie catalane s'articule aussi à travers la société civile et le partenariat avec les entreprises, bien qu'il y ait un élément de projection personnelle de la part du président.

Les Basques sont moins actifs et leurs réseaux paradiplomatiques sont moins développés. En l'absence d'un consensus sur la place du Pays Basque en Europe, il n'y a pas le même degré de partenariat avec la société civile qu'on trouve en Catalogne. La stratégie basque, avec sa participation dans les institutions de «l'Europe des Régions» est, comme la stratégie catalane, opportuniste à court terme, mais le but final est évidemment l'indépendance du Pays Basque. Il y a des possibilités de coopération ponctuelle avec l'État sur des dossiers spécifiques, là où les deux gouvernements ont des intérêts en commun, mais les Basques n'ont pas de vision de l'Espagne à long terme, et donc, les références symboliques qu'utilisent Catalans et Basques sont bien distinctes.

La Galicie présente un troisième modèle. Là, il n'y pas de vision commune de l'Europe. Parmi les nationalistes il y a une variété d'attitudes. Pour la plupart, ils opposent l'Union européenne et ses politiques, mais en même temps ils prônent un discours européiste, dans le cadre d'une future «Europe des peuples». Fraga est, en revanche, favorable à l'Europe mais sa vision contraste avec celle des nationalistes catalans, car elle se limite au régionalisme, sans le contenu symbolique du nationalisme et sans l'aspiration à une transformation radicale de l'État. Sa vision est plus proche de celle des Länder allemands, qui cherchent une reconnaissance des régions comme «un troisième niveau» de la structure européenne, mais sans mettre en question la souveraineté de l'État. La faiblesse du secteur privé en Galicie et la désarticulation de la société civile rendent difficile le partenariat comme en Catalogne. La dimension personnelle, avec le rôle déterminant de Fraga, est très importante.

En 1998, les partis nationalistes dominants des trois territoires organisèrent une série de rencontres, suivies par les déclarations de Barcelone, de Saint-Jacques de Compostelle et de Vitoria, dans lesquelles ils dessinèrent une stratégie commune face à l'Europe et à l'Espagne. Ils revendiquèrent un nouvel État plurinational et confédéral, et une reconnaissance par l'Union

européenne de leurs identités nationales. Spécifiquement, ils demandèrent une participation dans la représentation permanente de l'Espagne auprès de l'UE, et que les ministres régionaux puissent faire partie de la délégation espagnole au Conseil des ministres lorsqu'il est question des matières référant à des compétences régionales (comme c'est le cas en Allemagne). Ils demandèrent également une dimension sociale plus forte dans la politique communautaire et que le principe de subsidiarité soit respecté. Nous trouvons des demandes similaires dans beaucoup de régions en Europe, mais ce qui marque la stratégie de ces partis nationalistes est la demande d'un statut particulier comme nations et pas comme simples régions. Il reste des différences entre les trois nationalismes, notamment en ce qui concerne le long terme, mais il est possible que le dialogue impulsé par le processus de Barcelone puisse encourager une nouvelle synthèse et une vision partagée.

Un écart persiste entre les aspirations des nationalistes minoritaires et la structure d'opportunités de l'Union européenne. L'Europe fournit aux nations minoritaires des occasions de projection symbolique, et elle offre des opportunités d'interventions ponctuelles (lobbies auprès de la Commission, Comité des Régions). Mais les régionalistes furent déçus par le traité d'Amsterdam, puisque les régions ne furent pas reconnues formellement comme un « troisième niveau » et leur rôle dans les institutions communautaires ne fut pas renforcé, exception faite de modifications mineures dans les compétences du Comité des Régions. Donc les États restent les acteurs privilégiés et la participation des régions en Europe passe largement par les gouvernements nationaux. Cela explique qu'une des priorités dans les pactes qu'ont négociés la ciu et le PNV avec le Partido Popular en échange de leur soutien au gouvernement minoritaire en 1996 concernait la participation régionale dans la politique européenne de l'Espagne. Les régions sont désormais représentées dans la délégation permanente de l'Espagne à Bruxelles, et dans les commissions de préparation des réunions du Conseil des ministres. Il y a aussi une conférence sectorielle qui réunit l'État et les communautés autonomes pour discuter de la position espagnole dans le Conseil des ministres, mais son rôle est consultatif. Pour les Catalans, ces accords correspondent à une tradition de participation dans les affaires de l'État, mais pour les Basques ils représentent une nouveauté. En 1998-1999 ce rapprochement avec les partis de l'État fut renversé avec la construction d'un front nationaliste à la suite du cessez-le-feu de l'ETA. En 1999 le PNV a accepté le soutien des nationalistes radicaux dans le parlement basque, qui lui permet de gouverner sans la nécessité d'une coalition avec les partis espagnols.

La politique nationaliste en Espagne est toujours instable. Il y a une tendance permanente à la surenchère de la part des partis nationalistes, et des efforts constants de la part de Madrid pour limiter les effets de toute concession aux nationalistes. L'Europe fournit un élément de complexité de plus. Le caractère mal défini et ambigu du pouvoir et de la souveraineté en Europe est un facteur positif, qui permet la coexistence d'une variété de revendications symboliques, et de nationalismes avec ou sans États. Mais en même temps, il

n'y pas de cadre constitutionnel pour limiter et réguler toutes ces interventions. Il est donc probable que l'avancée des nationalismes minoritaires en Espagne soit en synchronie avec l'intégration européenne. Avec la monnaie unique, l'État perd une de ses compétences les plus importantes et un symbole de la souveraineté ; cela donne plus de crédibilité à l'idée de la nation sans État, ou de la nation partiellement souveraine. L'idée traditionnelle selon laquelle l'État et la nation sont synonymes reste très forte dans quelques pays comme la France ou l'Angleterre¹⁴ ainsi qu'à Madrid, mais dans les États multinationaux comme l'Espagne le futur va plutôt ressembler au passé historique d'avant la montée de l'État-nation, un monde d'autorité diffusée, de souveraineté partagée et d'identités multiples.

14. Dois-je préciser qu'il s'agit bien de l'Angleterre et non du Royaume-Uni?